

Pohjoismainen malli – tulevaisuuden näkymät ja haasteet

TORBEN M. ANDERSEN

Johdanto

Kansainvälisessä vertailussa Pohjoismaat erottuvat maina, jotka ovat saavuttaneet sekä melko korkean elintason että tasaisen tulonjaon ja joissa julkisen sektorin osuus budjetista on vuosittain noin 50 prosenttia bruttokansantuotteesta. Nämä faktat ovat ristiriidassa sen yleisen ajatuksen kanssa, että suuri julkinen talous ja laaja tulojen uudelleenjakoa tulevat erittäin kalliiksi ja johtavat pienempiin tuloihin sekä heikompaan tulojen kasvuun. Pohjoismaiset havainnot eivät tue ajatusta, että materiaallinen hyvinvointi ja tasa-arvoisuus olisivat tiukasti toistensa vaihtoehtoja.

Edellä mainitut faktat eivät merkitse, ettei Pohjoismaissa olisi kohdattu kriisejä ja ettei tarveta uudistuksille olisi esiintynyt eri aikoina. Pohjoismainen tarina ei ole satua. Edessä on yhä tärkeitä haasteita, kuten ikääntyminen ja palvelujen ylläpito. Ikääntymisen haaste johtuu väestön ikärakenteen muuttumisesta keskimääräisen eliniän noustessa ja syntyvyyden laskiessa. Palvelujen haaste taas liittyy julkisin varoin rahoitettavien hyvinvointipalvelujen tason ja laadun ylläpitoon. Julkisin varoin tuotettuihin palveluihin sisältyy erittäin työvaltainen hoiva-ala, jolla on vaikea lisätä tuottavuutta heikentämättä samalla laatua (esimerkiksi vanhusten hoidossa yksi laatumittari on henkilökunnan käyttämä aika per vanhus). Lisäksi tarpeet ja odotukset palveluista nousevat tyypillisesti muun kehityksen mukana. Sen vuoksi palvelujen kysyntä voi hyvinkin kasvaa samalla, kun palvelut kallistuvat.

Kumpikaan näistä haasteista ei ole erityisesti pohjoismainen, mutta ratkaisujen tulisi olla yhdenmukaisia pohjoismaisen hyvinvointimallin kanssa. Tässä artikkelissa tarkastellaan näitä kahden haastetta juuri tästä perspektiivistä.¹ Esittelen muutaman avainnäkökulman pohjoismaisesta hyvinvointivaltiomallista, minkä jälkeen pohdin ikääntymisen ja palvelujen haasteita. Lopuksi käsittelem mahdollisia ratkaisuja.

Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli

Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin toiminta-ajatus perustuu yksittäisen henkilön oikeuteen saada julkisia etuuksia, ja nämä etuudet on kollektiivisesti rahoitettu verovaroin. Suoraa yhteyttä yksilön verojen maksun ja oikeuksien välillä ei ole.

Universalismin periaate ilmenee tärkeissä hyvinvointijärjestelmissä, kuten koulutuksessa, terveydenhuollossa ja sosiaalisessa turvaverkostossa. Erityispiirteenä on julkisten palvelujen korkea taso. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisten palvelujen taso vastaa suurimman osan tarpeita ja vaatimuksia ja että elintaso, jota tarjotaan työmarkkinoiden marginaalissa tai niiden ulkopuolella oleville, on verrattain korkea. Julkiset palvelut eivät ole vain viimesijainen vaihtoehto eivätkä myöskään pelkän minimin tarjoava turva, jonka lisäksi tarvittaisiin yksityisesti hankittua lisää.

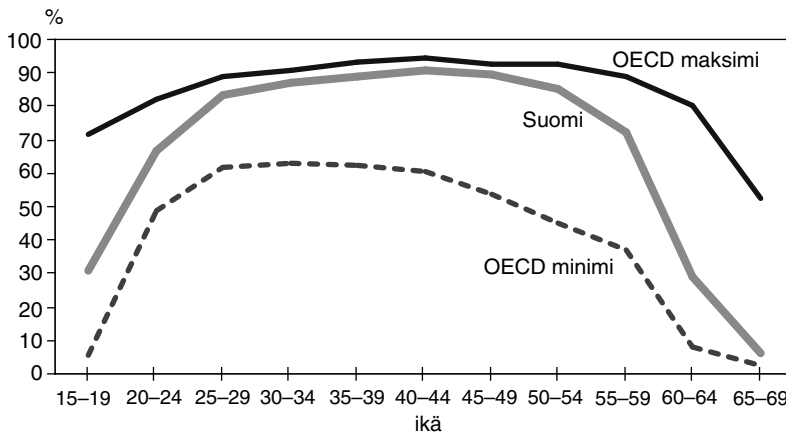
Työllisyyteen perustuva hyvinvointimalli

Joskus kuulee väitteen, että pohjoismainen hyvinvointimalli ei ole markkinapohjainen, varsin-

Käsitteilytoimenpiteet ovat englannin kielestä suomentaneet Tiina Ristikari ja Jorma Sipilä, ja käännöksen on tarkistanut Matti Pohjola.

1. Teksti perustuu julkaisuun Andersen & al. 2007.

Kuvio 1. Työvoimaan osallistuminen ikäluokittain – Suomi sekä OECD:n maksimi ja minimi



Keskimääräiset työvoimaan osallistumisen asteet viisivuotiskäluokittain, sukupuolet yhteensä.

Lähde: Tiedot perustuvat OECD Labour Force Survey -tietokantaan, <http://oecd-stats.ingenta.com/OECD/Tab-Viewer/download.aspx>

kaan työmarkkinoiden kannalta. Tämä on kuitenkin virheellinen väite. Ensinnäkin, vaikka julkinen puoli on tärkeä, yksityistä sektoria kohtaan harjoitetaan erittäin liberaalia politiikkaa. Toiseksi, jotta hyvinvointivaltio olisi taloudellisesti elinvoimainen, on tarpeen, että suuri osa kansalaisista työllistyy. Syy on yksinkertainen: useimmilla työelämän ulkopuolella olevilla on oikeus tulonsiirtoihin, kun taas ansiotyötä tekevät maksavat korkeammat verot.

Huomattakoon, että myös julkinen sektori on suuri toimija työmarkkinoilla ja tarvitsee työvoimaa palveluidensa ylläpitämiseen. Esimerkiksi lastenhoitopalveluilla on kaksoistehtävä: sekä naisten työssäkäynnin helpottaminen että lasten hoitaminen. Niinpä tiettyjen hyvinvointitavoitteiden ja verotulojen saavuttamiseksi on väestön työvoimaosuus avainasemassa, jotta malli olisi taloudellisesti elinkelpoinen.

Tällä ominaisuudella on hyvät ja huonot puolensa. Yksi hyvä puoli on se, että työllisyyden painottaminen on johtanut korkeisiin tuloihin ja verrattain tasaiseen tulonjakoon. Toisaalta vaikeutena on anteliaiden hyvinvointijärjestelmien yhdistäminen työnteon kannustimiin (mukaan lukien koulutus ja liikkuvuus).

Työvoimaan osallistumisen asteet ovat kansainvälisesti korkeat, varsinkin naisten osalta. Tämä on tulosta 1960- ja 1970-luvulla tapahtuneesta kehityksestä; naisten työvoimaosuus nousi melkein samalle tasolle kuin miesten. Tämän vuoksi

skandinaavinen hyvinvointimalli onkin ”kahden sukupuolen perheenelättäjämalli”. Täytyy kuitenkin lisätä, että tehtyjen työtuntien määrä ei ole kansainvälisesti suuri. Tämä saattaa olla seurausta osaksi molempien sukupuolten korkeasta työllisyydestä ja osaksi ansiotulon korkean verotuksen aiheuttamasta vääristymästä.

Vuonna 2006 EU15-maiden keskimääräinen työvoiman osuus ikäluokassa 15–64-vuotiaat oli korkein Tanskassa ja Ruotsissa (76,9 ja 74,5 %). Suomessa työvoimaosuus tässä ikäluokassa (68,9 %) oli matalampi kuin muissa Pohjoismaissa, mutta silti korkeampi kuin suurimmassa osassa EU15-maista. Jos kuitenkin tarkastellaan työvoiman osuutta perusteellisemmin eri ikäluokissa (kuvio 1), Suomi erottuu maana, jossa on pääikäluokissa korkea työllisyys, mutta nuorison työllisyysaste on matala (mikä suurimmaksi osaksi selittyy koulutuksesta) ja samoin 50 vuotta täyttäneiden osalta (mikä johtuu varhaisesta eläkkeelle siirtymisestä).

Korkea työllisyys korkeasta verotuksesta huolimatta?

On vaikea selittää, miksi Pohjoismaissa vallitsee korkea työllisyys korkeista veroista huolimatta. Monet ulkopuoliset havainnoitsijat eivät ymmärrä, kuinka työmarkkinat voivat toimia korkeista veroista huolimatta. Tähän liittyen on tarpeen tehdä muutama huomautus. Ensinnäkään verotuksen vinoutumia ei voi arvioida ottamatta huomioon, mihin varat käytetään. Jos varat käy-

tetään koulutukseen tai päivähoitoon (tukien tehokkaasti naisten työmarkkinaosallistumista), voi vaikutus olla tulojen suureneminen. Jos taas varat käytetään vaikkapa kulttuurin tukemiseen, voi tämä vaikutus kadota (vaikka olisikin muita hyviä syitä tukea kulttuuria).

Toiseksi instituutioilla on merkitystä. Työmarkkinat ovat olleet erittäin keskitetyt, ja sen vuoksi esimerkiksi palkkoja ja työaikaa koskevat avainpäättökset on tehty yhteisesti, ymmärtäen, että vapaa-aika on yhteiskunnalle kalliimpaa kuin yksilöille. Kolmanneksi politiikat on suunniteltu niin, että ne tukevat työntekoa; toisin sanoen sosiaalinen turvaverkko ei tarjoa ehdottomia oikeuksia, vaan edellyttää, että yksilö etsii työtä aktiivisesti. Myös aktivointipolitiikalla on samat päämäärät. Neljänneksi verotus joko nostaa (on työskenneltävä enemmän, jotta tietty kulutuksen taso saavutetaan) tai laskee työvoiman tarjontaa (työnteosta saatava palkkio pienentyy), eikä korkean verotuksen vaikutus työvoiman tarjonnan määrään ole siksi ennalta määrätty. Viimeiseksi työtuntien kansainvälisesti verrattuna alhaista määrää voidaan pitää näyttönä verotuksen aiheuttamasta vääristymästä. Toisaalta työtuntien määrää tulisi tarkastella myös molempien sukupuolten korkean työvoimaan osallistumisen näkökulmasta. Näin nähtynä eivät perheen tekemät työtuntimäärät ole alhaisia Skandinavian maissa.

Riskit ja vakuutukset

Pohjoismaat ovat onnistuneet yhdistämään korkean tulotason ja egalitaarisen tulonjaon siksikin, että monilla hyvinvointijärjestelmillä on myös vakuutustehtävä. Tämän ymmärtämiseksi on huomattava, että maksut ja tuet perustuvat tiettyihin tapahtumiin. Kollektiivinen hyvinvointipolitiikka muodostaa monimutkaisen implisiittisen vakuutus sopimuksen. Järjestelmä, joka jakaa tuloja (suurituloisilta pienituloisille, terveiltä sairaille), toimii myös vakuutuksena niille, joiden tulot ja elinehdot ovat epävarmoja. Jos ihmiset haluavat välttää riskejä, on hyvinvointipolitiikalla suoria hyvinvointivaikutuksia ja mahdollisesti myös sellaisia kannustinvaikutuksia (riskien jakamisen ja erilaistamisen kautta), jotka saattavat auttaa taloutta toimimaan paremmin; ts. järjestelmä tuottaa vakuutusturvaa ja tulojen uudelleenjakoa, samalla kun se mahdollisesti lisää talouden tuotavuutta. Tätä ajatusmallia jatkaen näemme, että eri politiikkainstrumenttien vakuutus- ja kannustinvaikutusten välille syntyy tärkeä kompro-

missi. Toimintamalliin sisältyy kuitenkin vaikea politiikkaongelma: on varmistettava, etteivät vakuutusmekanismit kehity pysyviksi tuiksi; toisin sanoen on turvattava vakuutusjärjestelmän väliaikainen luonne.

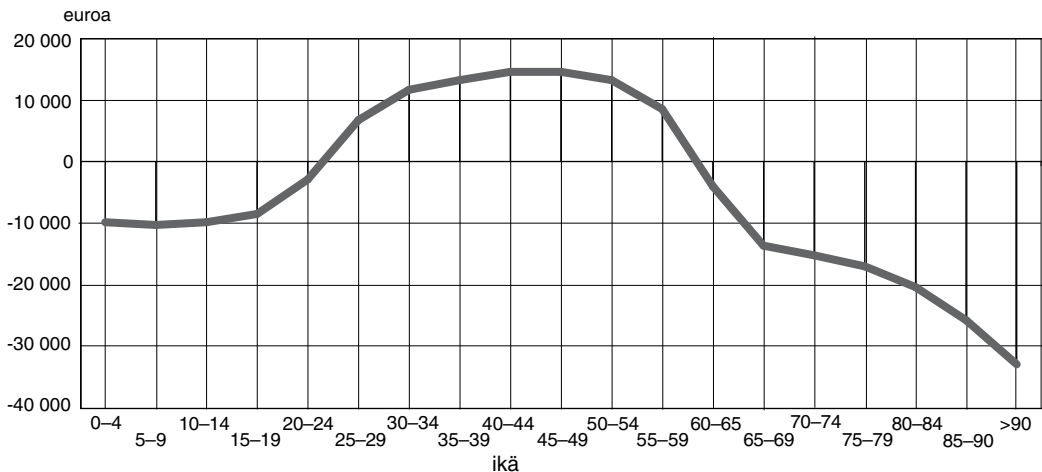
Esimerkkinä vakuutus- vs. kannustinvaikutuksista voimme tarkastella Tanskan työmarkkinoiden rakennetta, joka on saanut viime aikoina paljon huomiota joustoturvaksi ("flexicurity") nimetyn mallin ansiosta. Mallin perusidea on, että joustava palkkaaminen ja irtisanominen liitettyä runsaasti työttömyyskorvauksiin tuottavat tasapainon yritysten joustavan mukautumisen ja työntekijöiden toimeentulon turvaamisen välille.

Sosiaalinen sopimus

Luonnollinen seuraus laajennetuista hyvinvointijärjestelmistä on se, että nettomaksuilla on vahva riippuvuus elinkaaresta. Kuvio 2 näyttää eri ikäryhmien keskimääräiset nettomaksut Suomessa eli maksettujen verojen ja vastaanotettujen tulonsiirtojen sekä palvelujen erotuksen. Keskiarvohenkilö on lapsena ja nuorena netto-edunsaaja (päivähoito, koulutus), työikäisenä netto-maksaja ja vanhana taas netto-edunsaaja (eläkkeet, vanhustalot). Tämä mallintaa eräänlaisen "kehdestä hautaan" sopimuksen, joka on pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin ydinelementti. On tärkeää huomata, että tämä malli kuvaa vain keskiwertotilannetta. Ikäryhmien sisällä on suuria variaatioita: joillakin on suuret tulot ja he käyttävät vain harvoin julkisia palveluita, kuten terveydenhuoltoa, toisilla on pienet tulot ja huono terveys.

Sukupolvien välinen sosiaalinen sopimus (kuvio 2) on hyvinvointivaltion selkäranka. On olennaista, että työssä käyvät rahoittavat maksamillaan veroilla hyvinvoinnin tuottamista nuorille ja vanhuksille (ja muille ryhmille, kuten sairaille ja työttömille). Tämän voi tulkita työssä käyvien solidaarisuuden osoituksena. Toisaalta tämä sosiaalinen sopimus saa tukea myös siitä, että työssä käyvät olettavat hyötyvänsä tarpeen vaatiessa tai ikääntyessään näistä samoista hyvinvointia tukevista järjestelmistä. Sen vuoksi odotukset ja luottamus ovat elintärkeitä: tällä hetkellä työssä olevat suostuvat maksamaan veroja, koska he luottavat siihen, että tulevat aktiiviset sukupolvet tulevat tekemään samoin. Järjestelmä tukeutuu sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen: olemme kaikki tavallaan samassa veneessä.

Kuvio 2. Ikä ja julkiselle sektorille suoritettut nettomaksut



Kuvio osoittaa julkiseen talouteen suoritettut nettomaksut. Maksut perustuvat kaikkiin maksettuihin veroihin, joista on vähennetty tulonsiirrot ja yksilöity julkinen kulutus. Luvut on laskettu vuoden 2004 aineistosta. Lähde: Vaittinen & Vanne 2006

Ikääntyminen – trendi on kääntymässä

On mahdollista päätellä suoraan siitä sosiaalisesta sopimuksesta, jota kuvio 2 kuvastaa, että hyvinvointivaltion rahoitusasapaino riippuu väestön ikärakenteesta. Jos lapsia ja vanhuksia on vähän suhteessa työssä käyviin, ei rahoitusongelmia synny (useat tukevat harvoja). Jos taas lapsia ja vanhuksia on paljon suhteessa työikäisiin, rahoitusongelmia ilmenee, koska harvojen on elätettävä useita.

Historiallisesti hyvinvointivaltiot ovat laajentuneet aikoina, jolloin ”useat ovat tukeneet harvoja”, siis työikäisten määrän lisääntyessä verrattuna lapsiin ja vanhuksiin. Tulevaisuudessa tämä on kuitenkin muuttumassa: ”harvat joutuvat tukemaan useita”. Tämän havainnollistamiseksi kuvio 3 esittää niin kutsutun ”demografisen huoltosuhteen”, joka määritellään nuorten (alle 15-vuotiaat) ja vanhusten (yli 65-vuotiaat) määrän suhteena 15–64-vuotiaaseen väestöön. Tulevina vuosina tämä riippuvuussuhde nousee merkittävästi Pohjoismaissa, kuten myös muualla. Suomessa demografisen huoltosuhte on pienentynyt 1950-luvulta lähtien, mutta on nyt nousussa ja tulee kiipeämään uusiin korkeisiin lukemiin sekä pysymään siellä. Suurin osa tästä noususta tapahtuu seuraavien 10–20 vuoden aikana. Suurin syy tähän on yli 65-vuotiaiden määrän lisääntyminen.

Väestölliset muutokset johtuvat pääosin kah-

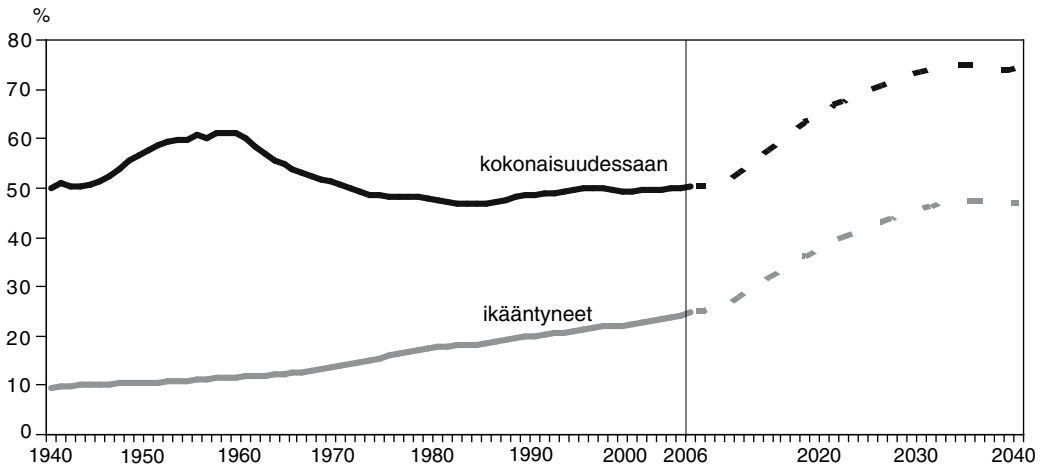
desta syystä. Toinen näistä ovat suuret ikäluokat, jotka kehittyivät 1940- ja 1950-luvun suuren syntyvyyden ja myöhemmän hedelmällisyyden alenemisen seurauksena. Suuret kohortit lähestyvät eläkeikää samalla, kun työmarkkinoille saapuu aina vain pienempiä kohortteja. Toinen syy on nouseva elinikä. Kun 1970-luvulla syntyneen eliniänodote oli 70 vuotta, se nykyään on melkein 79 vuotta, ja vuonna 2040 sen odotetaan olevan jo 86 vuotta.

Ikääntyminen johtaa julkisen sektorin rahoitus-paineisiin

Yhdistäessämme kuvion 3 väestölliset trendit ja kuvion 2 sosiaalisen sopimuksen saamme selvän viestin. Balanssi järjestelmää ylläpitävien ja siitä hyötyvien välillä on muuttumassa niin merkittävästi, että rahoitusasapaino on vakavasti uhatuna. Tällä hetkellä jokaista neljää työikäistä kohti löytyy yksi yli 65-vuotias, mutta vuonna 2040 yli 65-vuotiaita jokaista neljää työikäistä kohti on jo kaksi. Tämä tarkoittaa, että iäkkäiden riippuvuussuhde melkein kahdentuu.

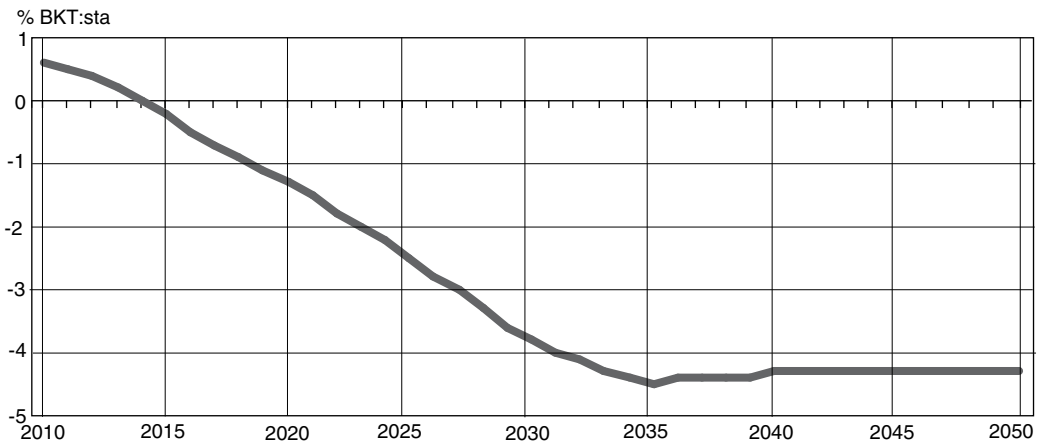
Virallisen arvion näiden muutoksien taloudellisista seuraamuksista on tehnyt valtiovarainministeriö (Stability ..., 2006). Ikääntymiseen liittyvät kustannukset (eläketurva, terveydenhuolto, pitkäaikaishoiva, koulutus ja työttömyys) tulevat nousemaan noin viidellä prosenttiyksiköllä bruttokansantuotteesta tästä päivästä vuoteen 2050

Kuvio 3. Demografinen huoltosuhde 1940–2040 kokonaisuudessaan ja ikääntyneiden osalta



Ikääntyneiden huoltosuhde tarkoittaa 65 vuotta täyttäneiden määrän suhdetta 15–64-vuotiaiden ikäryhmään. Todelliset tiedot jaksolta 1940–2006 ja Tilastokeskuksen väestöennuste jaksolle 2007–2040. Lähde: <http://www.stat.fi>

Kuvio 4. Julkisen sektorin tasapaino Suomessa 2010–2050, prosentteina BKT:sta



Lähde: Stability ..., 2006

mennessä. Olettaen, että veroaste ei muutu, julkinen talous tulee heikentymään merkittävästi (kuvio 4). Ennusteen mukaan julkinen talous on systemaattisesti alijäämäinen eikä tilanne ole kestävällä pohjalla (valtion velka nousisi 120 %:iin bruttokansantuotteesta vuoteen 2050 mennessä). Kestävyyssvajeen suuruutta voidaan mitata valtion budjettiin vaadittavina pysyvinä muutoksina, jotta velka-aste pysyisi samalla tasolla vuonna 2050 kuin se on nyt. Laskelmista käy ilmi, että tarvittavat muutokset olisivat 1,5 prosentin luokkaa bruttokansantuotteesta. Taloudellisen tasapainon

saavuttaminen pitkällä aikavälillä (vuoden 2050 jälkeenkin) vaatisi pysyviä kaksinkertaisia vahvistuksia budjettiin.

On syytä huomata kaksi tärkeää aspektia kuvio 4. Ensinnäkään tarkat luvut eivät ole sinänsä mielenkiintoisia. Selvästikin on olemassa epävarmuutta ja sitä enemmän, mitä pidemmälle ennusteet venyvät. Relevanttia sen sijaan on, että systemaattiset vajeet tulevat kehittymään ja että tämä päätelmä pitää, vaikka laskelmien perustana olevat oletukset muuttuisivatkin (ks. Andersen & al. 2007). Lyhyesti sanottuna tämänhetkiset hy-

vinvointirakenteet eivät ole taloudellisesti kestäviä. Toiseksi tässä tehdyt laskelmat on tehty varovaisesti: ne kuvaavat tiettyjen hyvinvointi- ja verotusjärjestelmien vaikutuksia, kun väestön ikärakenne muuttuu. Oletuksena on ollut, ettei julkisiin palveluihin kohdistu parannuksia (oletus on tuskin realistinen). Palaamme tähän asiaan tuonnempana. Lyhyesti sanottuna kuvio 4 on mielenkiintoinen, koska se antaa rungon keskusteluille, joita poliittiset päättäjät joutuvat käymään pyrkinessään varmistamaan hyvinvointivaltion taloudellisen elinvoimaisuuden.

Palveluiden haaste

Palvelut ovat olennainen osa hyvinvointivaltiota. Niihin kuuluvat muun muassa päivähoito, koulutus peruskoulusta korkeakouluihin, terveydenhuolto ja vanhusten huolto. Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa on kaksi olennaista palveluihin liittyvää piirrettä: laadun tulee vastata useimpien ihmisten vaatimuksia ja palvelut kustannetaan verovaroin. Julkisten palveluiden ei ole tarkoitus olla minimitasoa eikä viimesijainen vaihtoehto, vaan niiden tulee tyydyttää enemmistön tarpeet. Tasa-arvoinen saatavuus varmistaa yhtäläiset mahdollisuudet ja egalitaarisen lopputuloksen.

Laajan palvelutuotannon ylläpitäminen julkisin varoin ei ole kuitenkaan helppoa kustannus- ja kysyntäefektien vuoksi. Pohdimme tätä seuraavaksi.

Palvelut kallistuvat: Baumolin efekti

Inhimillinen vuorovaikutus on keskeistä monissa palveluissa, varsinkin lasten, vanhusten ja sairaiden hoidossa sekä koulutuksessa. Toisin kuin suurimmassa osassa taloudellista toimintaa on tuottavuuden lisääminen kasvokkain tapahtuvassa palvelussa vaikeaa. Uudet tekniikat mahdollistavat esimerkiksi maanviljelijöille aiempaa suurempien peltujen hoidon. Sen sijaan sairaanhoitajalta menee nykyään saman verran aikaa potilaan kanssa keskustelemiseen ja lastenhoitajalta lasten kanssa leikkimiseen kuin esimerkiksi 25 vuotta sitten. Aika on pääosassa näissä palveluissa, eikä tuottavuutta voida lisätä samassa määrin kuin teollisessa tuotannossa.

Nyrkkisääntönä voidaan pitää, että tuottavuus nousee noin kaksi prosenttia vuodessa uusien tekniikoiden ja parempien laitteiden ansiosta. Reaali-

palkat nousevat yleisesti yhdessä tuottavuuden nousun kanssa, samoin aineellinen hyvinvointi. Koska palvelualoilla työskenteleville tulisi antaa samat palkankorotukset kuin muillekin ryhmille (vaikka tuottavuus ei juuri muutu), on seurauksena palvelujen kallistuminen, niin kutsuttu Baumolin laki.

Tämä perusmekanismi ei riipu siitä, onko palvelun tuottajana julkinen vai yksityinen puoli, vaan tärkeää on toiminnan luonne. Vaikka esimerkiksi kännyköiden hinnat ovat laskeneet dramaattisesti tekniikan kehittyessä, näin ei ole käynyt kampaamopalveluissa. Samalla tavoin julkisten palvelujen tuottaminen ei ole halventunut, koska ne ovat yleensä työvoimaa vaativia, ja jos halutaan, että laatu pysyy samana, on vaikea pienentää kustannuksia. Koska julkinen sektori on vastuussa suuresta osasta tämän tyyppisiä palveluja, on se kohtaamassa suuria haasteita.

Odotukset kasvavat: Wagnerin efekti

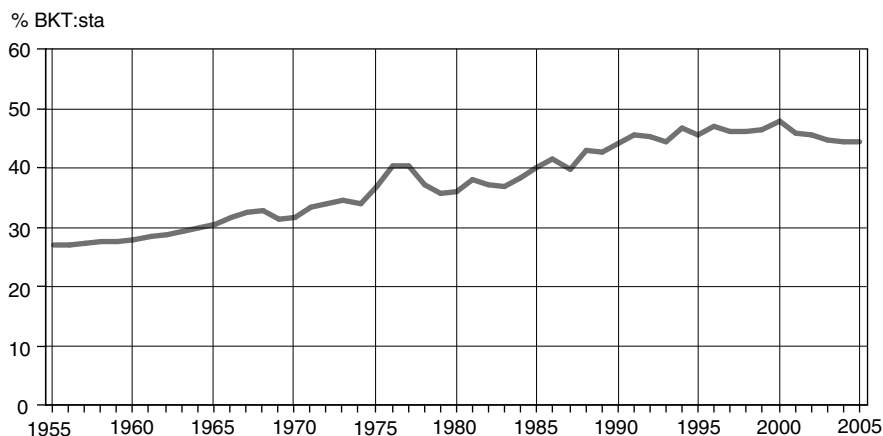
Tuottavuuden parantuminen ja aineellisen hyvinvoinnin kehittyminen laukaisevat kysyntäefektin. Kun tulot nousevat, myös palvelujen kysyntä kasvaa. Perustarpeiden tyydyttämisen jälkeen (ravinto, vaatetus, suojat jne.) huomio siirtyy muihin tarpeisiin. Taloustieteilijät kutsuvat tätä ”Wagnerin efektiksi”. Julkisten palvelujen laatu ja laajuus eivät ole kiveen hakattuja, vaan seuraavat yhteiskunnallisia trendejä. Julkisten palveluiden odotetaan olevan ajanmukaisten standardien mukaisia.

Tähän ei vaikuta, tuotetaanko palvelut julkisesti vai yksityisesti. Monenlaista vaatimusten ja kysynnän kasvua ilmenee. Useiden yksityisesti tuotettujen palveluiden taso on noussut, ja samaa on tapahtumassa julkisesti tuotetuille palveluille. Näin ollen palveluiden haasteena on, että sekä kustannusefekti (Baumol) että kysyntäefekti (Wagner) kuormittavat yhdessä julkista taloutta: halutaan yhä enemmän jotain, mikä käy yhä kalliimmaksi tuottaen.

Vapaa-ajan kysyntä

Haasteet eivät lopu tähän. Samalla kun palveluiden haasteet kiristävät julkista taloutta, voi halukkuus osallistua kustannuksiin vähentyä. Tämä saattaa kuulostaa paradoksiselta, mutta siihen on yksinkertainen selitys. Samalla kun aineellinen hyvinvointi lisääntyy, on odotettavissa, että myös ei-aineellinen kysyntä kasvaa: toisin sanoen myös vapaa-ajan kysyntä kasvaa (lyhyemmät työpäivät, pitemmät lomat, aikaisempi eläkkeelle

Kuvio 5. Verotaakka Suomessa 1955–2004, prosentteina BKT:sta



Alkuvaiheen tiedot koskevat vain vuosia 1955, 1960 ja 1965; väli vuosien luvut perustuvat ekstrapolointiin. Lähde: OECD Database, <http://oecd-stats.ingenta.com/OECD/TableView/download.aspx>

jääminen). Tätä on tapahtunut muissa maissa ja myös Suomessa. Vuotuisten työtuntien keskiarvo oli 2005 tuntia vuonna 1960 ja 1624 tuntia vuonna 2007. Ihmiset työskentelevät nykyään vähemmän, koska heillä on siihen varaa. Tämä trendi ei ole mikään yllätys. Kun aineelliset olosuhteet kehittyvät, on luonnollista, että ihmiset haluavat laajentaa ei-aineellista toimintaansa. Tämä luo haasteen julkiselle sektorille, koska se pienentää veropohjaa (työtuloja verotetaan, ei vapaa-aikaa)! Vaikka yksilöt eivät ajattele, että heidän päätöksensä työskennellä vähemmän on samalla päätös maksaa vähemmän veroja, on tällä kuitenkin seurauksensa, kun tarpeeksi moni päättää lisätä vapaa-aikaansa.

Tämä johtaa siten ilmiöön, jota kutsutaan kasvun paradoksiksi. Kasvu lisää vaatimuksia hyvinvointipalveluille samalla, kun se kutistaa niiden rahoituspohjaa. Hyvinvointipalveluiden laatuun ja vapaa-aikaan kohdistuvan kysynnän tarkkaa suuruusluokkaa on tietysti vaikea arvioida. Joka tapauksessa palveluhaasteen vaikutus voi olla helposti samaa luokkaa kuin väestöllisten muutosten.

Hyvinvointivaltio rahoituspaineen alla – ratkaisua etsimään

Hyvinvointivaltion rahoitusongelmat liitetään sen kypsymiseen. Hyvinvointivaltion laajentumisen taustalla olivat väestönkehityksen myötätuuli (aleneva huoltosuhde), alun perin alhainen vero-

tus ja suuri potentiaali lisätä työvoiman tarjontaa (naisten osallistumista työmarkkinoille). Hyvinvointivaltion laajeneminen on varmistettu lähinnä nostamalla verotusta ja laajentamalla verotuspohjaa. Tämän hetken verotaakkamme on noin kaksinkertainen verrattuna siihen, mitä se oli 50 vuotta sitten (kuvio 5).

Veropohjaa on kasvatettu korottamalla naisten työvoimaosuus lähelle miesten tasoa. 1980-luvulta lähtien molempien sukupuolten työvoimaosuudet ovatkin vaihdelleet samaan tapaan (kuvio 6). Tähän taustaan verrattuna on vaikeampi ratkaista hyvinvointivaltion nykyisiä taloudellisia ongelmia.

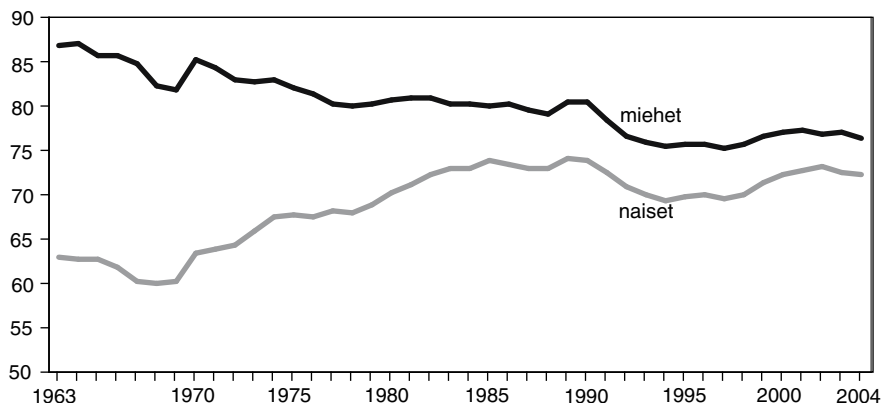
Enemmän työtä vai korkeammat verot?

Voisiko verojen korotus ratkaista nämä taloudelliset ongelmat? Tämä saattaisi näyttää suoraviivaiselta ratkaisulta väestörakenteen, palvelujen kustannusten sekä kysynnän muutoksista johtuviin ongelmiin. Verojen korottaminen ei ole kuitenkaan yhtä ongelmatonta kuin ensi silmäyksellä ehkä vaikuttaa.

Ensinnäkin, vaikka korkeiden verojen ongelmalliset vaikutukset on aiemmin pystytty ehkäisemään, voi se olla tulevaisuudessa vaikeampaa. Yksi syy tähän on, että mitä korkeampi veroprosentti, sitä vaikeampaa on sitä nostaa. Toiseksi institutionaaliset muutokset vaikeuttavat korotuksia, varsinkin suhteessa hajautetumpaan palkanmuodostukseen.

Aikaisemmin mainittuihin ongelmiin liittyen

Kuvio 6. Työvoimaosuudet Suomessa 1963–2004



Lähde: OECD Labour Force Statistics, <http://oecd-stats.ingenta.com/OECD/TableView/download.aspx>

verotuksen ongelmallinen piirre on, että yksilöille vapaa-ajan hinta on matalampi kuin yhteiskunnalle. Yksilö, joka lisää vapaa-aikaansa (lyhemmät työtunnit, pidemmät lomat, aikaisempi eläkkeelle siirtyminen), menettää vain osan nettotulostaan (kulutuksen, jonka sillä voisi ostaa). Yhteiskunnalle vapaa-ajan hinta on kuitenkin palkkatulo kokonaisuudessaan (yksilön nettotulot ja verotulot, jotka menisivät julkiselle sektorille). Verokiila johtaa näin erotukseen vapaa-ajan kustannuksissa; vapaa-aika tulee vähemmän kalliiksi yksilölle kuin koko yhteiskunnalle.

Lisäksi globalisaatio saattaa vaikuttaa verotuksen ulottuvuuteen ja sen aiheuttamiin vääristymiin. Veropohjan liikkuvuuden lisääntyminen saattaa syövyttää sitä. Vastauksena tähän saatetaan siirtää verotusta vähemmän liikkuviin kohteisiin, kuten kiinteistöihin. Toiseksi, vaikka ihmiset eivät liikkuisikaan yhä enemmän, tuotanto ja työpaikat vaihtavat helpommin sijaintiaan. Tämä viittaa siihen, että korkean tuloverotuksen seuraukset voivat kasvaa.

Vaikka voimme keskustella verotuksen kiristämisen mahdollisuudesta, emme voi välttyä siltä, että sen toteuttaminen vaikeutuu verotaakan kasvaessa. Poliittiset vaihtoehdot ovat siis vähentyneet. Väestön kehitys on kääntynyt kasvavine huoltosuhteineen vastatuuleen, ja verot ovat jo korkeat. Silti ikääntymisestä johtuva haaste on verrattain helppo ratkaista. Koska pääongelmana on nouseva eliniänodote, siitä seuraa mahdollisuus nostaa eläkeikää. Eläkeiän nostaminen samassa suhteessa eliniän nousun kanssa ratkaisee periaatteessa ikääntymiseen liittyvät taloudelli-

set ongelmat. Tämä johtuu siitä, että suhteelliset osuudet eliniästä, jolloin osallistumme hyvinvointijärjestelmien kustannuksiin ja hyödyimme siitä, pysyvät suurin piirtein muuttumattomana. Sen sijaan nouseva elinikä ja muuttumaton tai jopa aleneva eläkeikä saattavat sosiaalisen sopimuksen rahoituksen epätasapainoon. Eläkeiän korottaminen olisi myös linjassa pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin työkeskeisyyden kanssa.

Miten ratkaista palveluiden haaste?

Palveluhaasteen ratkaiseminen on vaikeampaa. Epäonnistuminen tämän ongelman hallinnassa johtaisi helposti kasvavaan kuiluun palveluiden toivotun ja tarjotun tason ja laadun välille, ja julkista sektoria alettaisiin pitää vanhentuneena ja heikkotasoisena. Tämä rikkoisi sitä periaatetta, että hyvinvointivaltion palveluiden on vastattava valtaväestön odotuksia. Näin päädyttäisiin todennäköisesti siihen, että maksukykyiset hakisivat yksityisiä lisäpalveluja ja yleisö kyselisi, mitä he saavat maksamiensa verojen vastikkeeksi. Tämä saattaisi heikentää tukea hyvinvointivaltiolle.

Yksi syy palvelujen ongelmallisuuteen on, että päätökset palvelujen laajuudesta ja tasosta ovat poliittisia. Siksi kansalaisten toiveille ja heidän tarpeitaan koskeville vaatimuksille ei ole mitään luonnollista rajoitetta; palveluthan tarjotaan käyttäjille ilmaiseksi. Poliitikkojen vastuulle jääkin kontrolloida palveluiden tuotantoa sekä kansalaisten odotuksia julkisista palveluista. Käyttäjämaksujen käyttöönotto saattaisi olla poliittinen työkalu vaatimusten lisääntymisen ehkäisemiseksi. Käyttäjämaksut eivät ole uutta suoma-

laisessa hyvinvointivaltiossa: ne ovat jo käytössä lasten päivähoitossa ja osassa vanhusten huoltoa sekä terveydenhuoltoa. Saattaa olla siis syytä ottaa huomioon tämän instrumentin johdonmukaisempi käyttö. Täytyy kuitenkin muistaa, että käyttäjämaksut eivät voi olla päärahoitusmuoto, jos emme halua, että maksukyky ratkaisee oikeuden käyttää palveluja.

On siis keskeistä päättää, mitkä toimet kuuluvat ns. julkiseen pakettiin ja mitkä jätetään yksilöiden hankittaviksi. Yksi tapa ratkaista palveluhaaste on keskittää julkinen palvelu tiettyihin ydintoimintoihin ja varmistaa, että ne ovat riittävää tasoa. Muut toiminnot on jätettävä julkisten pakettien ulkopuolelle. Toisin sanoen on keskityttävä vähempään ja varmistettava, että palvelun laatu ja saatavuus vastaavat useimpien ihmis-

ten vaatimuksia. Muun voi jättää yksityisten ratkaisujen varaan. Tämä tie vaatii poliittista johtajuutta ja vahvuutta.

Lopuksi, vaikka vahvoja argumentteja tuottavuuden mainittavan noston vaikeudesta ihmis-keskeisillä palvelualoilla esiintyy, on hyvä tähden-tää, että tämä ei koske kaikkia palveluja ja että myös palvelujen organisointitapa voi aiheuttaa tehokkuusongelmia.

Pohjoismaat kohtaavat vakavia haasteita, mutta mikään ei estä niihin vastaamista eikä hyvinvointivaltiomallin perusominaisuuksien säilyttämistä. Samanlaisia haasteita on kohdattu aikaisemmin, ja niin pieniä kuin suuriakin politiikkamuutoksia on tehty. Jos poliittiset päättäjät tunnistavat muutostarpeet tulevaisuudessakin ajoissa, voidaan malli säilyttää.

TIIVISTELMÄ

Torben M. Andersen: Pohjoismainen malli – tulevaisuuden näkymät ja haasteet

Pohjoismainen hyvinvointimalli on vastoin yleisiä otaksuja osoittanut, etteivät korkea verotus ja suuri tulojen uudelleenjakko johda matalaan työllisyyteen ja hitaaseen taloudelliseen kasvuun. Mallin toiminta-ajatus perustuu yksittäisen henkilön oikeuteen saada julkisia, verovaroin rahoitettuja etuuksia. Suoraa yhteyttä maksujen ja oikeuksien välillä ei kuitenkaan ole. Mallin elinkelpoisuus perustuu korkeaan työllisyysasteeseen, julkisen varojen järkevään kohdentamiseen sekä harkittuihin kannustimiin. Hyvinvointijärjestelmät muodostavat implisiittisen vakuutus sopimuksen, jonka mukaan työssä käyvät rahoittavat hyvinvoinnin tuottamista muille väestöryhmille, mutta hyötyvät ikääntyessään tai muiden tarpeiden vaatiessa näistä järjestelmistä myös itse.

Malli on kuitenkin herkkä demografisen huoltosuhteen heikkenemiselle. Hyvinvointivaltiot ovat laajentuneet aikoina, jolloin ”useat ovat tukeneet harvoja”, mutta nyt olemme siirtymässä aikakauteen, jolloin

”harvat joutuvat tukemaan useita”. Tästä ongelmasta on mahdollista selviytyä korottamalla eläkeikää, mikä sinänsä sopii hyvin yhteen pohjoismaisen yhteiskunnan työkeskeisyyden kanssa.

Vaikeampi ongelmakimppu syntyy palvelujen suhteellisesta kallistumisesta, varsinkin kun siihen liittyvät yhtäältä palvelujen kysynnän kasvu ja toisaalta halukkuus vapaa-ajan pidentämiseen. Viimeksi mainittu on erityisen vaikea ongelma, koska vapaa-aika aiheuttaa yhteiskunnalle suuremman tulonmenetyksen kuin yksilölle. Silti universalistinen malli edellyttää, että julkisen sektorin on kyettävä tuottamaan valtaväestön odotuksia vastaava määrä riittävän laadukkaita palveluja.

Poliitikkojen vaikeana tehtävänä on kontrolloida sekä palvelujen tuotantoa että kansalaisten odotuksia. Käyttäjämaksut rajoittavat kysyntää, mutta hintojen nousu ei saa estää osaa väestöstä käyttämästä palveluja. Tuotantopuolella taas on keskityttävä julkinen palvelu tiettyihin ydintoimintoihin ja varmistettava niiden palvelutaso. Muun voi jättää yksityisten ratkaisujen varaan. Kaikki tämä vaatii vahvaa poliittista johtajuutta.

KIRJALLISUUS

ANDERSEN, T. M. & HOLMSTRÖM, B. & HONKAPOHJA, S. & KORKMAN, S. & SÖDERSTRÖM, H. T. & VARTAINEN, J.: The Nordic Model – Embracing Globalization and Sharing Risks. The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), 2007

ANDERSEN, T. M. & PEDERSEN, L. H.: Financial Restraint in a mature welfare state – the case of Denmark. Oxford Review of Economic Policy 22 (2006): 3, 313–329

THE LONG-TERM SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES IN THE EUROPEAN UNION. European Commission, European Economy, no 4, 2006

FINLAND – ECONOMICS SURVEYS 2006/5. Paris: OECD, 2006

ECONOMIC OUTLOOK 79. Paris: OECD, 2006

OECD Database, <http://oecd-stats.ingenta.com/OECD/TableView/download.aspx>

OECD Labour Force Statistics, <http://oecd-stats.ingenta.com/OECD/TableView/download.aspx>

STABILITY PROGRAMME FOR FINLAND. Economic and Policy Surveys 4b/2006. Ministry of Finance, 2006

VAITTINEN, R. & VANNE, R.: Government Finances by Age in Finland. Working Papers 3/2006. Finnish Center for Pensions, 2006.